

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Algunos tópicos acerca de la efectivización de  
derechos sociales en el escenario neoliberal:  
aportes y debilidades de la descentralización**

**Andrea Rocha Ramón**

**Tutor: Adela Claramunt**

**2007**

# INDICE

	Pag.
Introducción.....	3
Justificación del tema.....	4
<b>Capitulo I: Ciudadanía y Derechos Sociales.....</b>	<b>6</b>
<b><u>Capitulo II:</u>“Algunos aspectos de la sociedad capitalista actual y sus repercusiones sobre las políticas sociales.....</b>	<b>13</b>
Las connotaciones de la reforma del Estado en Uruguay.....	24
<b><u>Capitulo III:</u> “Las Políticas Sociales en el contexto neoliberal” .....</b>	<b>29</b>
La descentralización como características de las políticas sociales en el escenario neoliberal.....	35
La descentralización en el contexto uruguayo.....	39
Descentralización en los municipios.....	45
<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografía</b>	

## INTRODUCCIÓN

El presente documento se enmarca dentro de la currícula correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social, inscripta esta, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El tendrá por motivo trabajar, problematizar y discutir los derechos sociales en los tiempos actuales. Es decir, estudiar la posibilidad de que estos derechos hayan sido efectivizados o no, o visto de otra manera como se ha llevado a cabo la efectivización de los derechos sociales en este momento histórico. Estudiando cómo, a través de la mediación de las políticas sociales, en el escenario neoliberal, los derechos sociales han sido concretados. Junto con esto, un especial interés tendrá el estudio del papel que juega la descentralización en este contexto, tratando, de presentar algunos aspectos que toma, como característica de las políticas sociales actuales.

Así de esa manera, en esta exploración, donde tomaremos los autores que creemos trabajan con la profundidad requerida las categorías de análisis fundamentales de este documento; utilizando diferentes perspectivas teóricas, pero intentando posicionarnos en una perspectiva histórica; se aunarán esfuerzos en develar las determinaciones presentes en la realidad, objeto de estudio.<sup>1</sup> Con la pretensión de poder plasmar en el documento

---

<sup>1</sup> Se utilizará para este documento, en cuanto al enfoque teórico que se entiende pertinente y apropiado, el pensamiento histórico-dialéctico, como teoría del conocimiento. Para lo cual se deberá aunar esfuerzos en realizar el ejercicio de dar el “rodeo”<sup>1</sup> necesario, el cual explicita Kósik, para distinguir las determinaciones de este fenómeno que hacen a su esencia. En esta investigación se aspira a posicionarnos en la realidad, resaltar aquí la actividad humana en la generación de conocimiento, en tanto nosotros producimos conocimiento dentro de determinadas condiciones. La captación práctico-espiritual como abstracción, tematización y proyección es fundamental en dicha actividad. Ya que es la captación de la realidad propia del ser humano, abstraer, tematizar y proyectar, en cuanto a hablar, problematizar poner sobre la mesa, preguntar, etc; orientados siempre en el ejercicio de búsqueda de conexiones entre lo singular y lo particular y con lo universal. Siendo sobre estos parámetros en los que nos posicionamos para este abordaje. Importante es resaltar que tal como lo plantea Zeleny: *“De la representación caótica, inmediata de la realidad, el pensamiento llega al ‘concepto abstracto’ como...captación racional, la reproducción intelectual, el reflejo intelectual del objeto en su naturaleza genético-estructural...”* (Zeleny in De Martino, 1999: 55). De esta forma el “rodeo” admite que lo concreto se vuelva comprensible por medio de lo abstracto (De Martino, 1999: 56).

estas cuestiones y realizar una discusión acorde a la altura de los temas planteados.

En un primer capítulo se pretende conceptualizar lo que se entiende por ciudadanía y por derechos sociales. Pretendiendo establecer diálogo entre estos conceptos tomados desde diversas ópticas.

Ya en un segundo capítulo se expondrá y problematizará las características que ha tomado la sociedad actual en las últimas décadas. Incluyendo las apreciaciones pertinentes en cuanto a la cuestión social y la discusión que en torno a ella se realiza. El escenario neoliberal que nos encuadra, así como los procesos de reforma estatal que se viven en Latinoamérica y especialmente en nuestro país. Buscando con esto discutir y poner en escena cómo los derechos sociales se han posicionado en este contexto.

En el tercer capítulo se realizarán las exposiciones adecuadas en cuanto a las connotaciones que toman las políticas sociales en estos escenarios. Y dentro de ella la descentralización, como herramienta en estos procesos; tratando de delimitar, analizar, como ella incide y se posiciona en la efectivización de derechos sociales. Pretendiendo, en todo el trabajo y en este capítulo, problematizar sobre la posibilidad que los derechos sociales estén siendo concretados y la forma en que están siendo efectivizados o concretados.

La finalización de este documento será con las conclusiones y reflexiones convenientes y resultantes del proceso de realización de este trabajo.

### **Justificación del tema**

Entender y lograr la comprensión del lector sobre la temática seleccionada, amerita explicitar los motivos de la elección del objeto de análisis y estudio.

El interés por el tema tiene su primer origen en haber realizado una de las prácticas pre-profesionales en una Policlínica de la Intendencia Municipal de Montevideo, y dentro de ella en un programa específico de intervención con adolescentes. Durante ese proceso los saldos positivos acerca de la aproximación al tema (de los mecanismos para la efectivización de derechos sociales y de la descentralización en estos procesos), fueron muchos, sin considerarse en ningún momento los suficientes o totales, estos aportes; ya que creemos que el conocimiento, la búsqueda de información nunca se acaba. Así fue, durante esta experiencia, que surgieron las primeras inquietudes por conocer aun más sobre la temática.

En la actualidad, nos estamos insertando, en la actividad laboral, en la Intendencia Municipal de Rocha, surgiéndonos, en este contexto, nuevas interrogantes. Cuestionamientos estos que, por otra parte, no han podido ser saldados aún.

Estas experiencias, escuetas, pero vividas al fin, han sido los motores impulsores para comenzar el estudio en busca de determinantes a estas cuestiones. También han movilizado una gama de inquietudes, interrogantes que se aspira, con la realización de este documento tratar de develar. Es así que para delimitar nuestro análisis y así posibilitar su estudio, hemos tratado de definir tres preguntas-ejes que dibujan nuestro interés de estudio, ellas se resumen en: ¿qué se entiende por ciudadanía y derechos sociales? ¿cómo estos se han efectivizado en las últimas décadas por medio de las políticas sociales? (sobre todo en América Latina), ¿qué papel juega la descentralización en las políticas sociales, en cuanto a la efectivización de derechos sociales?. Nos abocaremos al análisis sobre estos ejes temáticos, pero teniendo siempre presente que nunca podremos abordar ni descubrir la realidad absolutamente.

## Capítulo I: CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES

Se comenzará, en este capítulo, la conceptualización de lo que entendemos por Derechos Sociales y con ello también la concepción de Ciudadanía.

Desde Marshall, estos derechos se definen como reglas distributivas del sistema, como aquellos mínimos sociales que varían históricamente. Concretar estos derechos (los cuales fueron universalizados en el siglo XX) que van desde el derecho a la seguridad, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a un mínimo de bienestar, etc; implicó el ejercicio real de los anteriores derechos universalizados (derechos civiles y políticos después), así como la legitimación de parámetros de responsabilidad y solidaridad social. Con esta efectivización se instituye el status del ciudadano con el fin (desde la perspectiva de Marshall), de *“contrarrestar los efectos perniciosos y altamente conflictivos de una sociedad estructurada en clases sociales...”* (Midaglia, 1995: 64). Este status supone el trato igual para todos, no significando esto la eliminación de la desigualdad, sino que se convive con ella (Marshall, 1967:15-82). La efectivización de estos derechos permite la generalización de las otras dos categorías de derechos anteriores en el tiempo (como lo son los derechos civiles en el siglo XVIII y los políticos en el siglo XIX, para el caso europeo). Por un lado los derechos civiles, necesarios para la libertad individual (libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, de propiedad, etc;), teniendo en las instituciones jurídicas los elementos para su concreción; y por otro lado, los derechos políticos, los cuales garantizan la posibilidad de participación en el ejercicio de poder político, de elegir y ser elegido, siendo el parlamento y los gobiernos locales los ámbitos pertinentes (Marshall, 1967: 22-23).

Vale considerar que en el caso latinoamericano la universalidad de estos derechos no tuvo esta consecución en el orden. Lo cual se explica en el hecho de que el contexto histórico era distinto. En tanto el momento



histórico es determinante de la realidad, podemos identificar una serie de elementos que hacen que en América Latina la consecución y concreción de estos derechos tuviera características particulares, pues aspectos que reseñan esta situación son los señalados por Laurell, en cuanto a una serie de elementos que distinguen las políticas sociales en el marco de los estados latinoamericanos con relación a los capitalistas desarrollados. Sostiene, como diferencias fundamentales, en cuanto a esta relación: los procesos históricos en la constitución de los Estados nacionales y la conformación de las instituciones estatales. Marca diferencias los procesos políticos entre estos países, condicionados, en América, por los sistemas dictatoriales o autoritarios generando restricciones a los procesos democráticos, traduciéndose en obstáculos a las democracias electoral-representativa. Otro aspecto que se considera como distinción, es el pauperismo urbano con un número considerable de población al margen del mercado laboral (Laurell *in* Borgianni, 2000: 239-240). La realidad uruguaya es descrita por Castellano, en cuanto a la secuencia de los derechos en su efectivización. Desde el análisis de este autor se plantea como particularidad del caso uruguayo, la constitución de lo que él denomina "ciudadanía integral", la cual es producto de la concreción conjunta y simultánea de los derechos sociales y políticos (Castellano, 1996:112). En este contexto, es distintivo de nuestro país la temprana competencia político partidaria en el siglo XIX (Castellano, 1996: 116). Desde esta línea se considera fundamental la influencia que tienen los partidos políticos para la concreción de estos derechos, señala que "*...la instrumentación de políticas sociales se realizó (...) a través del sistema de partidos y no del estado*" (Castellano, 1996: 118). Desde aquí se sostiene además que las prestaciones e intervenciones sociales fueron anticipatorias a la emergencia de demandas sociales (Castellano, 1996: 119). Vale tener en cuenta desde esta misma óptica que: "*...se explica la fortaleza de la integración social de la sociedad uruguaya en razón de la emergencia de una 'ciudadanía integral', producida por la paralela consagración y extensión de Derechos Sociales y Políticos*" (Castellano, 1996: 123).

Los derechos sociales constituyen, con su sanción, la consideración por parte de los servicios de bienestar. Al respecto se señala que: “ O elemento social “(...)” vai desde o direito a um mínimo de bem-estar económico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (...)” (Marshall in Midaglia, 1995: 64).

Para Marshall, ciudadanía constituye aquel status concedido a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Donde los beneficiarios tienen los mismos derechos y obligaciones (Marshall, 1967: 37).

Jerarquizando el tratamiento de este tema entendemos adecuado tomar la perspectiva de Coutinho sobre el concepto de ciudadanía y derechos sociales. Justificación de esta perspectiva se encuentra en el hecho de entender que si bien desde Marshall se aprecia una profundización en el desarrollo de los derechos constitutivos de ciudadanía, no debe olvidarse que él trabaja sobre la realidad europea, siendo diferente la latinoamericana, por eso la pertinencia del análisis desde Coutinho. Además, si bien trabajan desde perspectivas teóricas diferentes, vale reconocer que ambos entienden que los derechos tienen un “requisito” previo, las demandas sociales, las cuales son satisfechas cuando son asumidas por las instituciones, asegurándoles a través de las instituciones una legalidad positiva (Coutinho, 1994: 146).

Desde la óptica del autor últimamente citado se considera el concepto de ciudadanía como: “*capacidade conquistada por “(...)” individuos, “(...)”, de se apropriarem dos bens socialmente criados de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado*” (Coutinho, 1994: 146). Le atribuye un papel central el autor a la dimensión histórica; además de entender que la ciudadanía no es algo que se alcance de una vez y para siempre sino que es



un proceso de lucha constante, llevada a cabo por las clases trabajadoras, no siendo esta, una noción nacida en la época moderna<sup>2</sup>.

Tanto en Marshall como en el autor al cual estamos haciendo referencia, la noción de ciudadanía se estrecha a la de derechos, pues estos últimos constituyen aquella. En ambos autores los derechos sociales y, por supuesto, la ciudadanía, deben entenderse como fenómenos sociales, producto de la historia. A propósito: *“... soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais novas determinações. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração”* (Coutinho, 1994: 146).

Corresponde también tomar las consideraciones hechas por Coutinho, tomando a Marx, en el análisis de las tres generaciones de derechos. En lo que hace a los derechos civiles, desde el padre de la doctrina marxista, se los considera necesarios, mas no los suficientes, en aras de lo que él denomina la ciudadanía plena. Siendo para esto último imprescindible desde aquí los derechos políticos, a cuales se les liga su surgimiento y concreción a la lucha de la clase trabajadora. Al referirse a los denominados derechos sociales (denominación que arrastra confusiones para esta perspectiva, ya que todos los derechos son sociales), se entienden desde este lugar como los habilitadores para la participación de los ciudadanos, aunque mínima, en la riqueza material y espiritual de la sociedad, resultado histórico de las luchas sociales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> La noción de ciudadanía no nace en el mundo moderno, sino que las primeras teorías sobre la ciudadanía surgen en Grecia clásica en los siglos V y IV antes de Cristo (Coutinho, 1994: 146).

<sup>3</sup> *“Já no mundo moderno, hegemônico pela burguesia, os direitos sociais foram por muito tempo negados sob a alegação de que estimulariam a preguiça, violariam as leis do mercado...” “Não é assim casual que esses direitos voitem a ser negados hoje, teórica e praticamente, pelos expoentes do chamado neoliberalismo”* (Coutinho, 1994:155-156).

También de importancia es en este documento registrar lo que se plantea en lo trabajado por Coutinho, con relación a lo planteado por Marx, a cerca de que no depende de la legalidad, de la inclusión de los derechos en las Constituciones, su efectivización, pues están sujetos a la lucha de clases, por lo que muchas veces los derechos se materializan, o no, a través de las políticas sociales, (Coutinho, 1994:156) sin que se tenga en cuenta la norma. Encontramos sustento para esto también en algunas apreciaciones de Demo, en tanto que según este autor: “... *direito é algo incondicionalmente devido; porém, só se efetiva, se conquistado “(...)” “...nao basta consignar os direitos na letra,”(...)” se os interessados nao urgirem na teoria e na prática seus direitos*” (Demo, 1993: 61). También para él, ciudadanía “*qualidade social*” de una sociedad sobre sus derechos y deberes reconocidos, significa una de las más grandes conquistas de la historia (Demo, 1993: 70).

Es necesario referenciar los contextos que contienen estos derechos, por eso, se señala que en la modernidad se produce una ampliación del Estado en el cual, se conquistan nuevos espacios, producto de la lucha de clases. Y es fundamental desarrollar estos conceptos al estar de acuerdo con Coutinho, en cuanto que no existen derechos sin Estado (Coutinho, 1994: 160). Fundamento es también para lo anterior lo aportado por Fleury, tomando las concepciones de Gramsci, en referencia al Estado, al constituir, este, el conjunto de actividades teóricas y prácticas en las cuales las clases dirigentes justifican y reproducen su dominación, obteniendo además el consenso de los gobernados (Fleury, 1991: 24-25). Se referencian estos conceptos (estado ampliado), en tanto, ellos encuadran y determinan nuestro objeto de estudio. Señala el autor mencionado que, el Estado moderno se caracteriza con la diferenciación entre Estado y sociedad, donde las políticas públicas son las mediadoras (Fleury, 1991: 9).

Referido a esto Coutinho señala que cuando en el siglo XX se concreta la presencia de la esfera pública, fuera del Estado, la cual Gramsci

la conceptualiza como sociedad civil<sup>4</sup>, “...o âmbito do Estado se ‘amplia’ e ganha novas determinações”. Considera que esta esfera sin pertenecer al Estado tiene incidencia sobre él. (Coutinho, 1994: 162).

El autor entiende el surgimiento de la ampliación del Estado, con la efectivización y ampliación en el ejercicio de los derechos políticos. Se apoya en Marx al señalar que los derechos civiles, son necesarios pero no suficientes para realizar la ciudadanía plena, lo que llamaba el propulsor del materialismo dialéctico (Marx), “*emancipação humana*”. Al respecto Coutinho dice que no hay ciudadanía plena, no hay democracia, sin lo que Marshall llamó derechos políticos. (Coutinho, 1994:152).

Argumenta que los derechos políticos, su generalización, es resultado de la lucha de la clase trabajadora: “... em luta contra o liberalismo burguês, contra suas teorias e suas práticas, que os trabalhadores “(...)” transformaram em direitos positivos da cidadania moderna os chamados direitos políticos. E isso nao se refere apenas ao sufrágio, mas também ao direito de organização” (Coutinho: 1994, 153). Manifiesta además, que es un error no considerar en el liberalismo conquistas que afirman la soberanía popular y adquieren, por tanto un carácter universal, ya el Estado no tiene su único recurso en la coerción sino que tienen que recurrir al consentimiento, concesión. Deja de representar, entonces, el interés exclusivo de la clase dominante para constituirse, el estado, en un “*comité executivo*” de este (Coutinho, 1994: 164).

Fleury, por su parte, explica de forma clara el contexto en el que tiene origen el concepto de ciudadanía como conjunto de derechos. Dice que los derechos otorgados al individuo en relación con el Estado son resultado del desarrollo del Estado capitalista.

---

<sup>4</sup> Coutinho en su obra “Notas sobre cidadania e modernidade” en torno a sociedad civil, toma la concepción gramsciana señalando que: “... desaparece progressivamente aquele Estado ‘restrito’, que exercia seu poder sobre uma sociedade atornizada e despolitizada”. “(...)” surge agora uma sociedade que se associa, que faz politica, que multiplica os pólos de representação e organização dos interesses, freqüentemente contrários áqueles representadas no e pelo Estado. Configura-se assim

Así, los derechos como función estatal, se deben a la transformación en el orden burgués, en el reemplazo de la concepción de derecho restricto, restringido, (Fleury, 1991: 11) por una concepción de derechos de forma ampliada. Donde la intervención estatal se realiza por medio de las políticas sociales, como forma de atenuar los efectos negativos del orden capitalista.

Los últimos dos autores mencionados, coinciden, a nuestro entender, en la existencia real de transformaciones en el espacio del Estado, tal que con ello el Estado admite aquellos derechos que fueron producto de la conquista y que se traducen en un cambio en el perfil del Estado. Dirigiendo recursos hacia los sectores más desfavorecidos, los cuales sufren con mayor crudeza las secuelas de la cuestión social, es decir de la contradicción (capital/trabajo) propia del sistema capitalista imperante en la sociedad.

Lo desarrollado nos da herramientas como para apropiarnos de lo que se entiende por derechos sociales y ciudadanía en tanto ellos son fundamentales para el desarrollo de la sociedad como garantes de bienestar, el cual dependerá, sus dimensiones, de las conquistas que la clase gobernada logre y de los espacios conquistados de esa lucha, lo cual determinará las orientaciones de las herramientas que para ello se dispongan, como lo son por ejemplo las políticas sociales.

Sin pretender con esta exposición agotar estos temas, en este contexto nos corresponderá ahora comenzar a colocar estos conceptos trabajados en el mundo contemporáneo, pretendiendo describir y discutir cómo estos derechos se concretan en la realidad actual en relación con el estado en nuestro momento histórico.

---

*uma ampliação efetiva da cidadania política, conquistada de baixo para cima. Foi precisamente esse novo espaço público que Gramsci chamou de 'sociedade civil' "* (Coutinho, 1994: 162).



## **Capítulo II - ALGUNOS ASPECTOS DE LA SOCIEDAD CAPITALISTA ACTUAL Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES -**

La búsqueda de las determinaciones que pretendan explicar el fenómeno que nos proponemos estudiar, comienza en este capítulo por remarcar categorías que son de significativa importancia.

Antes de introducirnos en el desarrollo de este capítulo, conviene comenzar por señalar que, los problemas y las necesidades sociales existieron en todas las formaciones sociales, siendo necesario comprender la variedad de manifestaciones en que dichos problemas se presentan en diferentes contextos históricos. Estando insertos en un mundo regido por un sistema capitalista, surge la necesidad de tener en cuenta las relaciones capitalistas, así como el proceso de producción capitalista donde se produce mercaderías y plusvalía y se produce y reproduce relaciones sociales entre sujetos desiguales con intereses contradictorios. (Pastorini, 2002).

Por tanto, las aspiraciones de este abordaje exigen realizar valoraciones en cuanto a lo que se entiende por cuestión social y como esta se expresa en la actualidad.

Ella se comprende a través de la relación capital / trabajo; relacionada a los problemas y grupos que pueden poner en riesgo el orden socialmente establecido y la cohesión social, siendo manifestación de las desigualdades y antagonismos propios de las contradicciones de la sociedad capitalista (Pastorini, 2001). Sus expresiones máximas se definen, en la lucha de clases, en la desigual distribución de la riqueza. (Montaño, 2002). Se manifiesta de forma precisa, la relación capital-trabajo, en las apreciaciones de Yamamoto en relación a que: *"...parte del valor creado por las clases trabajadoras y apropiado por el Estado y por las clases dominantes es redistribuido a la población bajo la forma de servicios "(...)"*. Es así que



*tales servicios, en su realidad sustancial, no son más que una forma transfigurada de la porción del valor creado por los trabajadores y apropiado por los capitalistas y por el Estado, que es devuelto a toda la sociedad "(...)" bajo la forma transfigurada de servicios sociales" (Iamamoto in Pastorini, 1995: 5). Apreciación que nos permite sostener que no sólo en cuanto a los servicios se da esta relación sino que esto constituye la esencia de la relación capital-trabajo.*

Al entrar en el análisis de la cuestión social no es menor tomar en cuenta el contexto que la encuadra y determina, por eso es fundamental reseñar que ella surge en el marco de la sociedad capitalista. En tiempos de capitalismo monopolista, en su relación con el Estado, relación que está en tensión y que genera, por esto, una diversidad de conflictos, originados tras el desarrollo capitalista. Es en esta tensión cuando se atienden las secuelas de la cuestión social. El Estado burgués, en el capitalismo monopolista, pretende paliar o disimular las secuelas de la cuestión social, con el fin de atender las demandas del orden monopolista (Netto in Pastorini, 2001:3).

Iamamoto valora que: *"...la cuestión social se encuentra enraizada en la contradicción fundamental que demarca esta sociedad,... "(...)" Una sociedad en que la igualdad jurídica de los ciudadanos convive contradictoriamente con la realización de la desigualdad. Por lo tanto, dar cuenta de la cuestión social hoy, es descifrar las desigualdades sociales –de clases- ..."* (Iamamoto, 1999: 114).

Y es entorno a ella que se han tejido una serie de debates acerca de si estamos frente a una nueva cuestión social o si se presentan nuevas manifestaciones de la misma; corresponde entonces evaluar y analizar sus respectivas repercusiones.

Autores como Monereo Perez, Rosanvallon, tomados por Alejandra Pastorini (2001), se posicionan a favor de una nueva cuestión social, argumentando al respecto que esta no remite a disfuncionalidades tradicionales de la sociedad industrial sino que contiene nuevos fenómenos de exclusión y de desventaja

social producto de los cambios en la estructura social. Los dos autores primeramente mencionados, señalan la presencia de nuevos fenómenos que marcan el surgimiento de una nueva cuestión social, tales como: nuevas formas de pobreza, marginación social y exclusión social (Pastorini, 2001).

En contraposición a lo anterior, el argumento de Castel se sustenta en la metamorfosis de la cuestión social. En este nuevo escenario donde se produjo el tránsito de un capitalismo monopolista a un capitalismo tardío donde se asiste a lo que él llama la desestabilización de los estables. El autor encuentra explicación a la crisis en el problema del desempleo, la flexibilidad de los empleos, la presencia de los supernumerarios, la precarización de las condiciones de trabajo.

Atendiendo que las nuevas fases del capitalismo modifican las secuelas de la contradicción que es su esencia, y entendiendo que esto genera el desafío de comprender nuevos fenómenos que tienen su origen en la misma contradicción madre del sistema, es que consideramos apropiada las expresiones de Montañó en torno a la cuestión social y aliarnos a ello en cuanto que esta *"...continua inalterada; o que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, das refrações e expressões daquela. O que há são novas manifestações da velha 'questão social'"* (Montañó, 2002).

En esta coyuntura histórica donde los contextos sociales, políticos y económicos se modifican constantemente, teniendo incidencia en ellos las características de cada país, región, etc; vale decir que: *"La cuestión social no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, "(...)" Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención,..."* (Iamamoto in Pastorini, 2001).

Pero no siempre la atención a las secuelas de la cuestión social se realizó de la misma forma. Las políticas sociales constituyen los mecanismos que median entre la tensión de la clase trabajadora y el Estado, en donde los

sistemas de protección se dirigen a contrarrestar las secuelas de la cuestión social. Al respecto, Faleiros entiende a las políticas sociales como: “*formas de manutención de la fuerza de trabajo, económica y políticamente articuladas para no afectar el proceso de explotación capitalista y dentro del proceso de hegemonía y contra-hegemonía de la lucha de clases*”(…)” las políticas sociales son percibidas como un producto histórico concreto dentro del contexto de la estructura capitalista en la era de los monopolios” (Faleiros, 1997: 20). Es por esto la necesidad de su mención y análisis como elemento fundamental para este estudio, en donde tendrá un capítulo aparte.

Un estado garantista de la seguridad de los miembros de la sociedad, con transterencia de recursos, bienes y servicios, con orientación a garantizar la seguridad social y pautas de bienestar básicas, cede paso a un estado delegativo en sus funciones. Así los Estados de Bienestar (de posguerra), o *Welfare State*, se regían sobre el principio de universalidad el cual se estrecha con la noción de ciudadanía, con fundamento en la teoría keynesiana.<sup>5</sup>

Pereyra entiende que, el origen de las políticas sociales de los sistemas de seguridad social, en el marco del “*Welfare State*”, se encuentran en la cuestión social y en la crisis económica mundial, así como la segunda guerra mundial, el surgimiento del fascismo, etc; (Pereyra *in* Borgianni, 2000: 150). Estados estos que se caracterizaban por un fuerte carácter intervencionista en aras de la seguridad pública. Las características fundamentales radican en un potente intervencionismo estatal, con un compromiso fuerte con el pleno empleo, crecimiento del gasto público social, universalidad de los servicios sociales (Pereyra *in* Borgianni, 2000: 151-155).

El auge de este modelo de Estado capitalista fue hasta los setenta. Su debilitamiento se explica, según esta misma autora, por la crisis del

---

<sup>5</sup> Para Hobsbawm, en su libro “ La Historia del siglo XX”, la ideología keynesiana tiene como argumentos económicos fundamentales la afirmación de que los salarios altos, el pleno empleo y el estado de bienestar, creaban la demanda del consumidor que alentaba la expansión y que estimular

petróleo y el desequilibrio del sistema monetario internacional, etc; es así que las acusaciones vienen del resurgimiento de los liberales. (Pereyra *in* Pastorini, 2000: 153). Kymlicka realiza una exposición interesante acerca de las críticas y los ataques a la perspectiva de estado sobre la base de derechos constitutivos de ciudadanía. La crítica concretamente, de la nueva derecha, se sustenta en que la promoción de estos derechos genera resultados económicamente ineficientes. Sostienen que el Estado de Bienestar, es promotor de pasividad entre los pobres, generando cultura de dependencia; desde aquí no se concibe a la ciudadanía como una condición política y social, sino que reducen todo al ámbito del mercado, oponiéndose además a la idea que impulsa Marshall, acerca del status ciudadano. Ellos, por su parte, no entienden la ciudadanía deslindada de lo económico (Kymlicka, 1997: 9-11). Bajo estas coordenadas las políticas sociales, encuadradas en el neoliberalismo, se enfrentan con la redistribución regresiva de la riqueza, bregando la bandera de remercantilizar los bienes sociales, reducir el gasto social público así como suprimir los derechos sociales. Al respecto Montaña toma lo plasmado por Laurell en cuanto a: “...a crítica neoliberal ao Estado de bem-estar é centrada em oposição àqueles elementos da política social que implicam desmercantilização, solidariedade social e coletivismo “(...)” além do carácter universal e de direito das políticas sociais típicas do regime fordista/keynesiano” (Laurell *in* Montaña, 2002). Se instala de esta forma, la tensión por la efectivización, con recursos reducidos, derechos sociales que se dirigen a inscribirse en políticas sociales meramente compensatorias.

Los profundos cambios con connotaciones de fuertes crisis políticas, económicas y sociales vividas por los países latinoamericanos, es lo que García define como “*crisis del orden propio del Estado Benefactor*” (García, 2001:27).., el cual va perdiendo terreno y cediendo espacios a una nueva organización del Estado y con ello otra forma de concebir los derechos sociales.

---

mayor demanda en la economía promovía mejores formas de afrontar las depresiones económicas (Hobsbawm, 1998: 409).



Es el escenario neoliberal, entonces, el cual enmarca la realidad actual y sucede a la lógica de los Estados de Bienestar. Desde el neoliberalismo el "bienestar" existe en la medida que haya crecimiento productivo acompañado de la necesaria acumulación (Pastorini, 1995). Siendo apropiado destacar que: *"El neoliberalismo (...) se expresa en los principios de la economía de mercado, en la regulación estatal mínima y en la formación de una cultura que deriva libertad política de la libertad económica"* (Mota, 1998:30).

Así la tendencia neoliberal aspira a colocar en el terreno privado el bienestar social, delegando al Estado la función de garantizar mínimos sociales, sin por esto fortalecer la concepción de derechos sociales. No constituyendo esto un aspecto favorable para la promoción de ciudadanía, en tanto desde esta lógica no se establecen estrategias que tengan como objetivo la efectivización de derechos sociales en el sentido y significado establecido en el primer capítulo.

Continuando con la delimitación del escenario en que se juegan la concreción de derechos sociales, Filgueira, quien estudia la situación en América Latina, sostiene que los años setenta y ochenta constituyen los años del ajuste económico y la represión política, implicando el fin del modelo de sustitución de importaciones, lo cual tuvo como resultado la acumulación de una gran deuda social (Filgueira, 1999: 152). Para algunos autores como De León, las causas de la caída del modelo se asientan en la internacionalización del capital; el advenimiento de los modelos burocrático-autoritario y la apertura externa con experiencias de reforzamiento autoritario del papel del Estado (De León, 1997: 300-301). También Pastorini identifica que los cambios en el mundo del trabajo, en la sociedad civil y el Estado expresan el agotamiento del modelo, el cual se extendió hasta los setenta y de las nuevas estrategias de acumulación del capital (Pastorini, 1995: 1).

Desde los opositores de los Estados de Bienestar, se cuestiona la acentuada participación del Estado en la economía y esfera social y la



necesidad de limitar esta participación y con ello de las políticas sociales. Esto contribuye a fortalecer y promover el desarrollo del mercado (Pastorini, 1995: 3-4). Haciendo que la estructura de oportunidades encuentre su centro fundamentalmente en el mercado, ámbito de regulación del “bienestar de los ciudadanos”.

Los abanderados de la lucha contra los sistemas de bienestar, según Coutinho, se caracterizan como antikeynesianos, culpabilizando a los impulsores de esta corriente como los responsables de la *“ingobernabilidad de las democracias”*, los postulados de ellos radican en el derrocamiento del *Welfare State*, minimizando el papel del Estado y reduciendo los derechos sociales, así como las políticas sociales. Pastorini por su parte agrega que: *“El neoliberalismo se construye sobre la destrucción de cualquier iniciativa que dificulte o limite el proceso de acumulación capitalista, ya que para los economistas neoliberales, sólo puede existir “bien estar” en la medida que exista crecimiento productivo acompañado de la necesaria acumulación”* (Pastorini, 1995: 3).

Así toma significación, además de la acentuada segmentación y tercerización en el proceso de producción, en el mundo del trabajo; el cual tendrá que adoptar las medidas adecuadas para no perjudicar la acumulación del capital, en este contexto. De esta forma, el repliegue del Estado en sus funciones tradicionales, así como procesos de exclusión y marginación social, además del nuevo mundo globalizado en el cual nos encontramos, determinan la realidad actual. Menciones sobre esta problemática son realizadas por Castel en cuanto que la situación presente se describe por el desempleo masivo, el perjuicio sobre la condición salarial, la precarización del trabajo, la multiplicación de los individuos que ocupan en el mundo una posición de lo que él define como supernumerarios (Castel, 1997:13). El origen de estos últimos lo encuentra en la imposibilidad de procurarse un espacio estable en la organización del trabajo y en los modos conocidos de pertenencia comunitaria (Castel, 1997:18). Sostiene que la

manifestación más visible de la crisis de los años setenta se revela en las transformaciones profundas que ha sufrido el empleo, como lo es la precarización del empleo; fenómeno que también afecta de forma considerable la fuerza de trabajo dura y estable (Castel, 1997: 403-405).

De alguna manera también Pastorini caracteriza este fenómeno al señalar que: *“Los cambios que se vienen operando en el mundo capitalista y (...)” en el ámbito de la producción, implican alteraciones en los niveles de vida de la población trabajadora, sectores que (...)” enfrentan cada vez mayores dificultades para ingresar en el mercado formal de trabajo...*” (Pastorini, 1995: 12).

Castel señala que: *“La precarización del empleo y el aumento del desempleo constituyen sin duda la manifestación de un déficit de lugares ocupables en la estructura social (...)” todo ocurre como si nuestro tipo de sociedad redescubriera con sorpresa la presencia en su seno de un perfil de poblaciones que se creían desaparecidas: los “inútiles para el mundo” que viven en él pero no le pertenecen realmente. Ellos ocupan una posición de supernumerarios, ...”* (Castel, 1997: 416).

Sobre este mismo tema también Hobsbawm, aporta en cuanto que, a partir de los setenta el creciente desempleo no era cíclico sino estructural, los puestos de trabajo perdidos no se recuperarían (Hobsbawm, 1998: 413).

Lo señalado por los autores mencionados anteriormente tiene relación y puntos de contacto con lo planteado por Olesker a cerca de la flexibilización del mercado laboral, manifestando que el desempleo y la precariedad estructural eliminan la protección del trabajo, promoviendo la desregulación y flexibilización laboral (Olesker, 2001: 89). También relación con esto tiene lo que manifiesta Castel en cuanto que la flexibilización exige que el operador esté disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda (Castel, 1997: 406).

Los indicadores que hemos venido señalando en cuanto al mundo del trabajo (los cuales como ya se mencionó, responden, desde Pastorini, a la manifestación del agotamiento de un modelo que se extendió hasta la década del setenta y de las nuevas estrategias de acumulación), transformaciones que se dan en el interior del proceso productivo, así como a través de trabajo parcial, subcontrato, ampliación del sector terciario; además del aumento del desempleo, desregulación de las relaciones de trabajo, reducción de los derechos laborales y sociales (Pastorini, 1995: 1-2), determinan, también, limitaciones en la inserción al sistema de políticas sociales. Siendo estas las condiciones del trabajo en el escenario neoliberal, donde la desocupación creciente, la pauperización y las desigualdades sociales, determinan el deterioro de la calidad de vida de la clase trabajadora (Pastorini, 1995: 2).

Estas argumentaciones nos confirman la adaptabilidad del mundo del trabajo a la estrategia de acumulación del capital, perdiendo éste su cuota integradora de los trabajadores, así como el empobrecimiento de esta relación, dejando de ser una herramienta para la búsqueda del bienestar ya que este se vuelve cada vez más vulnerable y frágil. Es así, que uno de los pilares en la estructura de oportunidades que tenían las sociedades de mediados de siglo XX, como lo era el trabajo, con todas las redes y servicios sociales que se tejían en torno a este, pasa ahora a vivir procesos de transformaciones profundas, donde las relaciones humanas, por ejemplo ya no priman, perdiendo el trabajo como actividad en sí, su carácter de nexo de integración social. Funcional es esta realidad, a la intencionalidad que se tiene en el contexto neoliberal de incentivar a que todo quede sujeto al mercado, incluso reduciendo el papel del estado a un agente regulador.

Hobsbawm, en su análisis sobre las épocas de crisis, sostiene que costó tomar conciencia real de la situación de crisis vivida después de los setenta (Hobsbawm, 1998:403-404). Para contextualizar la situación señala que en los ochenta la imagen predominante en la vida cotidiana era las

personas en las calles o mendigos, la reaparición de los pobres (Hobsbawm, 1998: 406).

En la misma línea pero intentando estudiar los procesos de crisis vividos, el autor sostiene que la economía de los setenta y ochenta se transforma, debido a la revolución tecnológica: globalizándose o transnacionalizándose (Hobsbawm, 1998: 412-414). En referencia con lo que se venía analizando anteriormente, identifica, en conexión con lo señalado por Castel (pero de distinta forma), la pérdida del valor del trabajo humano, señala que cuanto mayor es el avance de la tecnología mayor es el costo de la producción humana en comparación con la mecánica. Explícitamente manifiesta que: *"... la producción prescindía de los seres humanos a una velocidad superior a aquella en que la economía de mercado creaba nuevos puestos de trabajo para ellos."* "(...)" *"La economía mundial estaba en expansión, pero el mecanismo automático mediante el cual esta expansión generaba empleo para los hombre y mujeres que accedían al mercado de trabajo sin una formación especializada se estaba desintegrando"* (Hobsbawm, 1998: 414).

En relación a esto, el autor coloca un elemento que considera, juega un papel fundamental en este escenario: ellos son los organismos financieros internacionales (los cuales han tenido su surgimiento, tras la segunda guerra mundial, con respaldo de los países capitalistas más fuertes). Estos adquieren significativa importancia y autoridad en los momentos de crisis, generando la dependencia de los países más pobres, condicionando las estrategias de las políticas económicas de estos países compatibles con los parámetro bregados por estos organismos (Hobsbawm, 1998: 430). También contextualiza este fenómeno Laurell al sostener que el proyecto neoliberal pretende imponer un nuevo patrón de acumulación, implicando dejar en manos del gran capital internacional la concentración de este, teniendo el camino para este logro en el debilitamiento de las clases trabajadoras y de sus organizaciones reivindicativas y partidarias (Laurell *in*



Borgianni, 2000: 245). En los países latinoamericanos, donde se registra un porcentaje elevado de población en condiciones de pobreza, se generan procesos selectivos de privatización de los beneficiarios sociales impulsado por políticas estatales encaminadas a crear un mercado disponible y garantizado. (Laurell in Borgianni, 2000:248). En este contexto se han implantado programas estatales, apoyados financieramente por los organismos internacionales, para "aliviar la pobreza", que tienen como objetivo declarado garantizar niveles mínimos de alimentación, salud y educación para la población pobre (Laurell in Borgianni, 2000: 253).

Otro elemento que desde Hobsbawm se considera de suma importancia es la caracterización de la sociedad como sociedad de consumo. Ejemplifica esta afirmación diciendo que: *"Las palabras que dominaban las sociedades de consumo occidentales ya no eran las palabras de los libros sagrados, no tampoco las de los escritores laicos, sino las marcas de cualquier cosa que pudiera comprarse"* (Hobsbawm, 1998: 507). Es así que estos parámetros rigen las sociedades actuales teniendo una fuerte incidencia en la organización de estas, así como incluso en la vida cotidiana de quienes la integran.<sup>6</sup>

Así el modelo de acumulación hoy se da en el marco del neoliberalismo con un repliegue de funciones que habían sido encargo de los Estados de Bienestar a través de políticas sociales universales e integrantes y promotoras de ciudadanía. Con el argumento de no derrochar fondos públicos, el Estado se desresponsabiliza de la respuesta a dichas manifestaciones cargando la responsabilidad ahora en el mercado y en la sociedad civil. Perspectiva, esta, que responde a una forma, distinta, de entender el Estado, pero funcional a la sociedad en este momento histórico.

---

<sup>6</sup> El concepto de vida cotidiana desde aquí se entiende como: *"... la vida de todo hombre. La vive cada cual, sin excepción alguna, cualquiera que sea el lugar que le asigne la división del trabajo intelectual y físico. (...) " "...el hombre participa en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad." (...) " " El hombre nace ya inserto en su cotidianidad. La maduración del hombre significa que el individuo se hace con todas las habilidades imprescindibles para la vida cotidiana de la sociedad." (Heller, 1972: 39 y43).*



Es por esto que nos abocaremos seguidamente a analizar la reforma del estado, en tanto ella es consecuencia de un nuevo modelo que tuvo que redefinir sus lugares para ser consecuente con la organización social actual, donde el estado, como veremos, presenta transformaciones que incidirán en su funcionamiento.

### **Las connotaciones de la Reforma del Estado en Uruguay**

Correspondiendo ahora abordar las significaciones de la reforma del estado es necesario entender lo que por ella se comprende y citar la coordenadas que este fenómeno toma en la vida de nuestro país, para tener en cuenta todas las determinaciones que juegan en la realidad.

Se hace esencial para estudiar las consideraciones que seguirán en este documento, tomar referencia de lo analizado anteriormente, ya que allí se encuentra sustento para entender cómo el Estado en su nueva posición en el escenario histórico, adquiere e incorpora nuevas formas y modos de gestión, siendo característica de ello los procesos de reformas.

Al respecto debe concebirse a la Reforma del Estado como aquellas formas de gestión de la política y los cambios en la relación entre sociedad, política y economía. El fundamento para posicionar la reforma del Estado en América Latina se sustentó en acusar al Estado de Bienestar, cuyo perfil radicaba en una estrategia de integración sociopolítica, en no estar acorde con la etapa histórica actual. Con un saldo de crisis fiscal, endeudamiento del Estado, aumento de la pobreza, con un fuerte intervencionismo estatal, se comienza a bregar desde los organismos internacionales, bajo el marco neoliberal, por un debate acerca del reposicionamiento del papel del Estado (Midaglia, 1995: 55). Aunque es justo

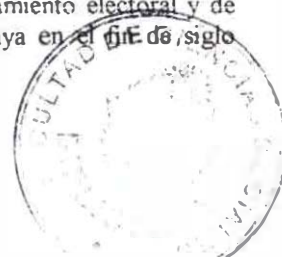
señalar que, desde algunas perspectivas que son fuente de este documento, no constituye esto último la única explicación a este fenómeno.<sup>7</sup>

Midaglia, analizando las diferentes perspectivas de las políticas de bienestar, y, en este caso, específicamente la perspectiva marxista, delimita de alguna manera, a nuestro entender, el entorno que contiene estos procesos; en cuanto que: “*las políticas sociales, (...) son instrumentales, ya que de antemano tienen un papel definido: la reproducción del orden y el apaciguamiento de las clases populares*” (Midaglia, 1995: 72).

En aras de entender la coyuntura social, económica, política e histórica que ha vivido el país, es que creemos adecuado señalar los procesos y las reformas que determinan la realidad actual y las funciones del Estado uruguayo. Luego de la década del 70 se comenzó a bregar por el ajuste estructural donde el Estado se sometía a fuertes cuestionamientos, en cuanto a sus funciones, ya que se lo consideraba un obstáculo al desarrollo; reforma que tendría su consolidación en los 90. Esta situación tiene su fuente de explicación en la redefinición del papel del Estado, con la pretensión de disminuir su intervención y sus costos, apuntando a la eficacia y eficiencia de este. En los 80 se constatan claras políticas de ajuste donde la recuperación de los desequilibrios económicos redundan en la profundización de los desequilibrios sociales, sobre todo de la población más vulnerable. La pretensión en este escenario es “*amortiguar la lucha de clases*” para de esa manera legitimarse. (Bentura, 2002). Vale aclarar y especificar que estas últimas afirmaciones tienen cierta variabilidad según el contexto y la región ya que cada país, por ejemplo, tiene sus particularidades y características, haciendo que estos procesos tengan su singularidad.

---

<sup>7</sup> Laurnaga, en su documento del año 1999 “*Descentralización sin Municipalización*”, manifiesta que la hipótesis de déficit del estado nacional, de crisis del estado de bienestar, constituye parte de la explicación pero no lo único, sino debe tenerse en cuenta también los fundamentos políticos referidos a las transformaciones en el sistema de partidos y a los requerimientos de reclutamiento electoral y de adhesión ciudadana que definen las lógicas de la competencia política uruguayo en el fin de siglo (Laurnaga, 1999: 12).



Si se realiza un análisis de la historia política de nuestro país, en las últimas décadas (luego de la apertura democrática), pueden afirmarse algunas consideraciones que perfilan los procesos reformistas según los gobiernos democráticos de ese momento. Así, con el primer gobierno de Sanguinetti se tiende a privilegiar el fortalecimiento de las instituciones democráticas, pretendiendo de esa manera fortalecer la gobernabilidad política y legitimación institucional (Laurnaga, 1999: 9). Ya en el período de Lacalle se consolida el impulso reformista, con fuertes connotaciones de la lógica neoliberal, concretándose el auge de las políticas económicas, pero con debilidades en lo que refiere a la reforma institucional y política; en el período 1994-1999 los procesos de reforma se consolidan con la reforma de la seguridad social, siendo consolidación de la reforma política (Laurnaga, 1999: 9).

La importancia de las apreciaciones del párrafo anterior, radican en concebir la influencia que poseen los gobiernos de turno en esta coyuntura; pues, Moreira sostiene que los mismos constituyen un factor fundamental en la articulación de las políticas económicas con las sociales (Moreira, 2001: 167-222). Correlativo es lo anterior con el hecho de que la articulación de las políticas económicas con las políticas sociales depende en gran medida de la concepción que sobre esto tenga el gobierno de turno (Moreira, 2001:178-179). También la posición política del gobierno determina "*el estilo político de decisión e implementación*" (Moreira, 2001:190). De lo cual se puede considerar en nuestro país, la centralización en la toma de decisiones por las élites gubernamentales, lo cual responde a la estructura de país desde largo tiempo. Pues los sectores que llevaban la bandera reformista son las elites gubernamentales y los actores estatales (políticos y burocracia), quienes poseen la capacidad de iniciativa en esta materia

Puede decirse que los procesos de reforma del estado se enmarcan en los nuevos mecanismos de regulación económica y social que demanda un mundo en transformación (Laurnaga, 1999: 3). Lo mismo señala Veneciano en relación a que, es decisivo y contribuye en estos procesos en

América Latina, la crisis de legitimidad de los estados que se agudiza después de la apertura democrática de los ochenta. Al respecto afirma que: *"...asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: del modelo de acumulación; de representación de los actores del sistema político; de su articulación con la sociedad; de la democracia; de la eficacia y eficiencia del Estado que redefine su rol; y de desarticulación y reconstrucción de los actores sociales"* (Veneciano, 2005: 54).

Con el espíritu de forjar el ida y vuelta de las categorías que median en la realidad, volvemos a valorar lo que hace a la reforma propiamente dicha. El repliegue del estado a través de las reformas estructurales tuvieron como saldo, tal cual lo especifica Moreira, desfavorables resultados económicos y sociales (Moreira, 2001: 167-222). A lo que se le incluyó, como forma de paliar las connotaciones negativas, las llamadas políticas sociales compensatorias. Encontrándose argumentos de la anterior afirmación en lo manifestado por esta misma autora al describir la disminución en las condiciones de vida de los uruguayos. Es en torno a esto su apreciación de que: *"El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el estancamiento económico que se verifica desde fines de la década de los sesenta, y el modelo regresivo que impuso la dictadura uruguaya, contribuyeron al empeoramiento de los niveles de calidad de vida de los uruguayos, que hacia los cincuenta, se perfilaban entre los mejores de América Latina. En particular, el incremento de la desigualdad social, el aumento de la pobreza, y la caída del poder adquisitivo de los trabajadores, implicaron una situación de vulnerabilidad creciente de los sectores de clase media que habían controlado la situación política de Uruguay, así como la precarización de vida de aquellos de menores recursos"* (Moreira, 2001: 183).

Es en este terreno donde nos toca jugar, hasta nosotros como trabajadores sociales, mediando entre las confrontaciones de la lucha de clases, en el cual la lucha por la efectivización de derechos entra en tensión con la limitación y reducción de recursos materiales así como también con la

forma en que las necesidades serán satisfechas. Los elementos que se han venido trabajando permiten valorar cierta tendencia, en términos generales, a la satisfacción desde un marco que tiende a la compensación de las necesidades desde un mínimo de servicios, planteándose la interrogante acerca de la pretensión de hacer efectivo un derecho que esté vulnerado. Requiere aclararse que en el momento actual estamos viviendo una coyuntura histórica particular, donde se están dando ciertas tendencias a políticas sociales con un carácter más integrador y universalista, y además la referencia a estos procesos debe tener en cuenta que una afirmación sobre tendencias exige poder analizar los procesos en el largo plazo lo cual se hace dificultoso en esta instancia ya que estos fenómenos no cuentan con esta trayectoria en América Latina.



### Capítulo III - LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL

Ya en esta instancia resulta de fundamental importancia profundizar en el análisis de lo que son las políticas sociales y las connotaciones que ellas toman en los escenarios descritos en los anteriores capítulos.

Primeramente puede decirse que ellas están sujetas al momento histórico en que se ubican. Por eso, desde un marco global, en el sistema capitalista, para la perspectiva de Pereira, las políticas sociales responden a funciones modernas del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía. Por tanto, está estrechamente asociada a un patrón de organización social y política (Pereira *in* Borgianni, 2000: 149).

En el marco del estado moderno, Laurell sostiene que la cuestión social se transforma en un hecho político, en este contexto, las políticas sociales se definen como el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales (Laurell *in* Borgianni, 2000: 235). Demo, desde otra línea analítica, concibe a la esencia de las políticas sociales en el esfuerzo que se realiza para reducir las desigualdades sociales, desde la propuesta estatal. (Demo, 1993: 6).

Para delimitar la posición que ocupan las políticas sociales en este entorno, vale decir que: *"... a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a*

*burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos*" (Fleury, 1991: 43).

Todo lo anterior nos permite concebir a las políticas sociales dentro del sistema capitalista, inscrita en este y condicionada por este. Pues ella representa, a nuestro entender, en este marco, una forma de buscar la legitimación del sistema.

Con la intención de delimitar las especificidades de la concepción de políticas sociales, en este momento histórico, bien vale resaltar las funciones de éstas; funciones que son social, económica y política.

La función social tiene su interés en la redistribución de los recursos sociales. Las políticas sociales se presentan ante los individuos como los mecanismos tendientes a disminuir las desigualdades sociales (Montaño, 2000:71-72). En cuanto a la función económica su fundamento radica en que las políticas sociales del Estado capitalista contribuyen a contrarrestar el sub-consumo, al abaratamiento de la fuerza de trabajo y el aumento de la acumulación ampliada del capital. Reproduciendo en definitiva la fuerza de trabajo (Montaño, 2000:73-75). En cuanto a la función política, esta se concibe dentro de la lucha entre clases contradictorias, donde el estado se constituye dentro de un espacio de disputas del ciudadano, es en este marco que deben ser pensadas las políticas sociales, como mediación entre la sociedad civil y el estado (Montaño, 2000: 75-76). De esta forma las políticas sociales participan de la reproducción de la estructura política, económica y social, propiciando y contribuyendo a la aceptación y legitimación necesaria para la manutención del orden social (Montaño, 2000: 77).

Corresponde en este capítulo discutir la perspectiva desde la cual se definen las políticas sociales en este momento histórico. Por eso vale estudiar la concepción de mínimo, la cual Pereira pone en discusión, confrontándola a la de básicos sociales. La autora entiende a la concepción de mínimos sociales, la imperante en el corte de las políticas sociales en el

neoliberalismo. Para definir estos términos señala que: *“Mínimo e básico sao, (...)”, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, (...)”, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo nao. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável...”* (Pereira, 2000:26). En tanto el mínimo niega la concepción de óptimo, el básico constituye la mejor manera de satisfacer las necesidades en dirección del óptimo (Pereira, 2000: 26-27). Planeta que: *“...para que a provisao social prevista na LOAS<sup>8</sup> seja compatível com os requerimentos das necessidades (...)”, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição á gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só entao será possível falar em direitos fundamentais, ...”* (Pereira, 2000: 27). Pero también Coraggio sostiene, en relación a esto, que aquellos que no pueden pagar por los servicios considerados indispensables, se les ofrecen paquetes de básicos que en realidad son *“mínimo elemental”* paquetes de bienes y servicios en las áreas alimentaria, de salud, de vivienda social, de educación, etc; (Coraggio, 1999: 33). También Pereira refiere explícitamente a la existencia, en este contexto, de mínimos sociales como *“resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema”* (Pereira, 2000: 15), al borde de la desprotección social. La propuesta de la autora a lo largo de su trabajo, es identificar la pertinencia de definir a las políticas sociales desde una concepción de básicos sociales. En el sentido de constitutivos y prerrequisitos para el ejercicio de ciudadanía. Encontrando fundamento en cuanto que la concepción de mínimos, según los pensadores neoliberales, se reafirma en que: *“...lo que debe ser destruido es el Estado de bienestar, responsable a su entender, por la situación de crisis (de legitimación, fiscal, etc;) que atraviesa el Estado. Este Estado interventor y caótico debe ser sustituido por un “Estado mínimo”, reduciendo sus gastos, focalizando las políticas sociales, desactivando los programas sociales, restringiendo su papel (...)”* (lo que dará lugar a la refilantropización

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Asistencia Social, que reglamenta los artículos 203 y 204 de la Constitución Federal de Brasil de 1988, donde se establece la provisión de ciertos mínimos sociales a un perfil de población descrito en ella.

de la asistencia) y privatizando algunas empresas y servicios” (Pastorini, 1995:11).

Por lo que las políticas sociales adoptan métodos de efectivización sobre la base de mínimos sociales, poniéndose en discusión la forma en que se desarrolla el bienestar necesario e implícito en la concepción de derechos sociales, deduciéndose que la efectivización de estos está quedando sujeta a un estándar de servicios sociales mínimos.

En cada momento histórico las políticas sociales toman ciertas particularidades. Así, en el escenario neoliberal se extienden bajo la orientación de tres pilares: privatización, focalización y descentralización. Damos cuenta entonces de tiempos históricos en los cuales las políticas sociales de corte universalista (del *Welfare State*) son desplazadas por políticas focalizadas. Montañó sostiene que las políticas sociales universales, basadas en el principio de solidaridad colectiva, se enfrentan a la reducción de su espacio de acción producto del auge y fortalecimiento de políticas sociales focalizadas; dirigidas estas a los sectores extremadamente pobres de la sociedad, con un enfoque asistencialista y compensatorio. Políticas, que como lo caracteriza el autor, se orientan a satisfacer requerimientos específicos de la población carente de estos (Montañó, 2002). Es en este escenario que las políticas sociales universales, constitutivas del derecho de ciudadanía son acusadas de vaciar los fondos públicos y malgastarlos (Montañó, 2002).

Coraggio identifica y fundamenta el cambio en el objetivo de la política social, pues ya no es la satisfacción de necesidades básicas de todos los ciudadanos sino que desde los 90 el objetivo que se instituye es aliviar la pobreza, la extrema indigencia. (Coraggio, 1999:32). Señala además que las políticas sociales hoy, con carácter compensatorio, apuntan a sectores de pobreza extrema donde ellas se resumen a una redistribución focalizada. La explicación a esto la sustenta en entender que la política económica, (de lineamientos neoliberales) invade los campos de la política social, dándose



una transformación del estado y de su relación con la sociedad, surgiendo a escena la concepción de descentralización, de traspaso de responsabilidades sociales a la sociedad civil (Coraggio, 1999:32). Asistimos, en esta realidad histórica, a cambios en las políticas sociales, a su simplificación y reducción. Lo cual nos permite visualizar como el proceso que comienza en los 70, con la caída del *Welfare State*, se consolida en los 90, agudizando y precarizándose aun más las políticas sociales, significando el aniquilamiento de estas desde una óptica de universalidad.

En este momento histórico, de acento neoliberal, se propugnan políticas de beneficencia pública o asistencialista, con la pretensión implícita de evitar que se generen "derechos". El acceso a los beneficios de los programas públicos está caracterizado por la comprobación de la condición de indigencia. Hay un rechazo al concepto de derechos sociales y la obligación de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal; siendo funcional, esta pretensión, al interés del neoliberalismo de oponerse a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales (George-Wilding, 1985 *in* Laurell, 2000: 244). Como estrategias para reducir la acción estatal, en el bienestar social, los gobiernos neoliberales establecen la privatización del financiamiento y producción de los servicios, el recorte del gasto social público, la focalización del gasto (Taylor-Gooby (1989) *in* Laurell, 2000: 244).

La política social que hoy predomina se caracteriza por ser regresiva; con limitación en sus recursos, pero no solamente en sus gastos sino también en los instrumentos usados por el Estado, socialmente. Corroborándose en la presencia, en nuestros tiempos, de la privatización de los servicios, pues, hoy los servicios públicos se convierten en negocios privados. A lo que podemos agregar aportes relacionados con estos conceptos en cuanto que los programas en América Latina para aliviar la pobreza tienen una agenda oculta: la de asegurar una clientela política (Laurell *in* Borgianni, 2000: 253-254).

La privatización de las políticas, es el objetivo central; su interés radica en la medida en que la administración de fondos y producción de servicios puedan convertirse en actividades económicas rentables (Laurell in Borgianni, 2000: 248).

Nos permiten estas apreciaciones visualizar como asistimos a una prestación de servicios limitados donde se generan estrategias diversas (tales como la privatización, la focalización, la concepción de servicios mínimos) funcionales al sistema de organización social y político que además de debilitar la concepción de derechos sociales, constitutiva de ciudadanía, se fortalece la acumulación del capital.

Asistimos y somos actores de una realidad en la que los espacios y posibilidades de conquistas están dadas por la necesidad de legitimación del sistema imperante. Permittiéndonos encontrar aquí una de nuestras explicaciones a cerca de las debilidades y obstáculos que se encuentran en la concreción de derechos sociales, siendo de esto causa la delegación de responsabilidades, a quienes no tienen las condiciones básicas o prerrequisitos para desarrollarlos o asumirlos con una perspectiva de óptimo (utilizando la terminología de Pereira).

De esta forma, recordando nuestras pretensiones afirmadas desde la introducción, y con los elementos presentes, estamos en condiciones de señalar las debilidades y flaquezas con que los derechos sociales están siendo "efectivizados" en este contexto. Generando incluso la interrogante de que es lo que se está efectivizando, en tanto las políticas sociales con sus características en el Estado Moderno concretizan servicios mínimos que para nada contribuyen a la construcción ciudadana.

Surge del análisis anterior la pertinencia en este momento de comenzar la discusión en torno a una de las características que ha sido solamente mencionada, como lo es la Descentralización y que es central en nuestro estudio.

## Descentralización como característica de las políticas sociales en el escenario neoliberal

Respecto a lo que se venía mencionando anteriormente puede decirse que las perspectivas para la construcción de ciudadanía social en América Latina tiene sus propuestas y tendencias centrales hoy, en la modificación del modelo y las políticas de protección social; allí donde fueron desarrolladas bajo modelos centralista con aspiraciones de universalidad, apuestan ahora a un modelo relacionado con la corriente liberal. La focalización del gasto y esfuerzo social, la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, la integralidad como alternativa a la versión sectorial de las políticas sociales y la delegación en el mercado de ciertas funciones sociales constituyen los ejes de las reformas y nuevos modelos propuestos (Filgueira, 1998: 75).

Para contextualizar el fenómeno de la descentralización vale mencionar que desde los 70, América Latina se encuentra en el proceso de redefinir su modelo de desarrollo económico y social. El giro desde el modelo estado-céntrico, a uno mercado-céntrico y orientado a la exportación, posee su correlato en la transformación de sus modelos de prestación y protección social. "Sistemas de políticas sociales centralizadas, sectorializadas, con aspiración de universalidad y administradas estatalmente, están dando lugar a modelos de políticas sociales descentralizadas, focalizadas y con delegación de funciones en el sector privado" (Filgueira, 1998: 76).

*"En América Latina la descentralización con estas características ha sido promovida activamente por los organismos financieros internacionales, condicionando los préstamos para programas sociales a la descentralización..."* (Laurell in Borgianni, 2000: 254). En el marco neoliberal, la descentralización no tiene por objetivo democratizar la acción pública sino permitir la introducción de mecanismos gerenciales e incentivar los procesos de privatización (World Banco, 1987), dejando al nivel local la decisión

respecto a como financiar, administrar y producir los servicios (Laurell, *in* Borgianni, 2000: 254). El conjunto de las políticas sociales impulsadas por los gobiernos latinoamericanos de inspiración neoliberal, conforman una reestructuración del actuar estatal que lo acerca al del estado liberal (Laurell, *in* Borgianni, 2000: 254). Desde las agencias internacionales se evidencia el apoyo y promoción a estas medidas con críticas al modelo anterior. Coraggio identifica como agentes más visibles: al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales tienen su sustento en gobiernos centrales que *"imponen sus políticas a través del poder derivado de su aporte de fondos"* (Corragio, 1991: 67).

Por otra parte, se entiende que es característico de América Latina la variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en los diferentes países (Filgueira, 1998: 80). Dentro de los países que Mesa Lago clasifica como pioneros, se encuentra Uruguay. Esto se fundamenta en que hacia los 70 se protegía de alguna forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social (Filgueira, 1998: 83).

Los elementos que se han venido trabajando nos permiten considerar el debilitamiento de estos sistemas de protección vigentes hasta los setenta. Los cuales, podemos apreciar, en este momento histórico, se ciñen a parámetros establecidos de forma global, incluso desde organismos internacionales. Pero, la clasificación del autor nos posibilita identificar la trayectoria, de alguna manera, de los procesos vividos, en tanto, la realidad latinoamericana ha sufrido modificaciones (y la uruguaya también) en estas décadas; las cuales han incidido profundamente en los mecanismos que por los setenta permitían la generación de cierta estabilidad y la protección social de un margen importante de población, identificándose hoy lo opuesto. Ya que en el momento actual la "protección" refiere a un margen limitado de población, con un perfil definido.

A su vez la idea de descentralización ha sido utilizada para denotar transformaciones en dimensiones referidas a la devolución, delegación y



desconcentración de funciones administrativas, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estado o departamentos, como a las ciudades y municipios (Filgueira, 1998: 95).

Dentro de este encuadre y teniendo en cuenta lo mencionado en el capítulo anterior (además de lo explicitado en este capítulo) toma fuerza lo referenciado en cuanto a los procesos de reforma del Estado y la inscripción de políticas sociales descentralizadas en estas reformas. Por tanto, tal cual se señaló en el capítulo anterior la *"reforma estructural"* del Estado, vivida por nuestro país y por la mayoría de los países latinoamericanos, tuvo la intención de modificar el padrón existente de desempeño económico y la distribución social de los recursos (Pereira y Maravall *in* Moreira, 2001: 167), en dirección de una mayor libertad de mercado y de una redefinición de los papeles del Estado (Moreira, 2001: 167). Veneciano señala que la descentralización se inscribe en el proceso de Reforma del Estado, como un hecho que trasciende al país y corresponde a toda América Latina. Enfatizando lo argumentado por ella: *"La problemática de la descentralización se presenta asociada a la reforma del Estado (...) intentando prescindir del Estado se apostó al mercado como conductor de la sociedad,..."* (Veneciano, 2005: 12). Las afirmaciones antes hechas y nuestras reflexiones se apoyan en lo manifestado por esta autora, en cuanto que la movida que se da en América Latina a partir de los ochenta, tiene por bandera, la estabilidad democrática (Veneciano, 2005: 20). Los procesos de descentralización en el Uruguay no están ajenos al contexto antes mencionado, siendo condicionantes de su devenir, lo cual pretendemos discutir más adelante.

Explicación se encuentra, a estos procesos, en la situación de crisis económica, donde, se incrementan las demandas de protección social por lo que parece necesario afrontar lo social en una forma estructural, como fenómenos complejos.

Debe valorarse la incidencia del contexto histórico, no olvidando que estos procesos se inscriben dentro de él. Por eso, grueso error sería seguir en este análisis sin precisar que los procesos descentralizadores no constituyen hechos independientes sino que ellos se registran dentro de sistemas más amplios y funcionales a diversas lógicas. Insertos en este momento histórico en la sociedad capitalista, las estrategias que se definen a través de las políticas sociales nos están dando la pauta que son consecuentes a la lógica neoliberal. Apreciaciones de Veneciano nos permiten entender la Descentralización como: *“...forma institucional que se da el estado para la producción de políticas públicas; y por tanto, como una transformación institucional más dentro de las reforma del Estado”* (Veneciano, 2005: 45). La autora mencionada plantea, en su libro, que descentralización es: *“...una forma de distribución del poder desde un centro hacia una periferia tanto se trate del Estado como de la sociedad...”* (Veneciano, 2005: 12).

De esta forma: *“... urge la tarea de explicitar el contenido del término ‘descentralización’ en un momento como el actual, donde se da una coincidencia perversa entre enfoques orientados a los ‘sectores populares’ en general provenientes de gobiernos ‘progresistas’, socialdemócratas o de izquierda, y enfoques orientados “(...)” al mercado. Estos, desde matrices teóricas diferentes, coinciden en la promoción de la descentralización como forma de derivar hacia la ‘sociedad civil’ el poder del Estado”* (Veneciano, 2005: 17-18). Es así que podemos identificar por un lado al proyecto neoliberal jerarquizando el eje económico de la privatización y desregulación; mientras que el proyecto democratizante centra su propuesta en el eje político, con una redefinición del Estado y sus funciones (Coraggio, 1991: 70).

Afirmaciones estas que nos posibilitan reafirmar lo que desde más arriba venimos señalando y que además ponen en discusión, una vez más, los objetivos que con la descentralización se pretende en tanto esta implica traspaso de poder, para lo cual nos afirmamos en lo señalado por Lurnaga

acerca de que la real eficacia de las políticas descentralizadas estará sujeta a la forma en que se instrumente la transferencia de los recursos del centro a la periferia (Lauraga, 1999: 5).

### **La descentralización en el contexto uruguayo**

En relación a la reforma del estado, vale decir que en nuestro país se registra la reforma constitucional, (específicamente referida a estos temas) en 1996.<sup>9</sup> Veneciano señala que en la nueva Constitución – aprobada en 1996- se presentan normas referidas a la descentralización en el ámbito nacional y local. Proponiéndose un modelo que la autora denomina “*descentralización-centralizada*” que aunque reconociendo por primera vez la dimensión local del Estado, generando espacio para una cultura y sistemas políticos locales, abre un abanico de desafíos a los gobiernos departamentales, especialmente, en lo referente a su autonomía en el diseño e implementación de políticas públicas (Veneciano *in* Lauraga, 2001: 128). A pesar de los lineamientos establecidos en la Constitución, en la práctica, se visualiza un escaso avance en cuanto a lo que ella establece. Conveniente es hacer mención de las apreciaciones de Veneciano en cuanto a la reforma constitucional de 1996. Manifiesta que dicha reforma da la pauta de reconocer el papel del Estado reivindicando el aspecto político de este frente al mercado, pero a su vez es acorde con la cultura política “estado-céntrica de las élites y la población uruguaya (Veneciano, [www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano), 2005).

---

<sup>9</sup> La reforma constitucional de 1996 (la cual modificó también elementos de otras esferas como en el ámbito electoral y las relaciones ejecutivo/legislativo), establece en el artículo 50: “...*el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general*” (Constitución de la República).

Puede valorarse la limitación en el desarrollo de este proceso a nivel del territorio nacional, sin desconocer los progresos en municipios particulares (como lo es el departamento de Montevideo), no se distingue una política descentralizadora a nivel de todo el territorio. En el sentido de una política transformadora de la realidad actual y de la lógica que impregna a las políticas descentralizadas y sectorializadas en esta etapa histórica, tal cual hemos venido analizando en el trabajo. Superar esta etapa requiere además tener en cuenta que: *“El Uruguay de hoy presenta transformaciones sustantivas en la estructura demográfica y productiva que podrán inducir a reflexionar sobre profundos cambios en el diseño institucional y en su relacionamiento con la sociedad civil como posibles motores para los objetivos propuestos en la Constitución”* (Magri in Lournaga, 2001: 102).

Es de destacar, en este momento, la realidad histórica de nuestro país, donde puede evidenciarse una de sus características en la connotación de país unitario y centralista, en cuanto a la implementación y gestión de políticas públicas. Si bien existen políticas que viven procesos descentralizadores, (y son ellas nuestro objeto de estudio), es válido mencionar la existencia de políticas que han sido desde su origen y hasta hoy estatalizadas, es decir, su diseño, gestión e implementación están remitidas estrictamente al Estado central, no siendo implementados a través de otros organismos; ejemplos de estas son las políticas educativas, de seguridad, entre otras.

Un aspecto que merece mención es el elemento político en los proyectos descentralizadores y el lugar que este aspecto fundamental ocupa en ellos. Veneciano, lo ubica, al apreciar que la dependencia de las políticas se relaciona a un paradigma académico y uno político, reconociéndoles su impregnación política a las políticas. Realidad que no es ajena a la históricamente vivida por nuestro país al reflexionar sobre la incidencia que en las formas de gestionar las políticas tiene la política (sólo que en nuestro



país la política se reduce a las elites político-partidarias). Afirmándose esto cuando Veneciano señala que: *"...las políticas públicas están más imbuidas de 'política' de lo que muchas veces se reconoce desde enfoques técnicos o administrativistas."* (Veneciano, 2005: 17).

Montaño, analizando la realidad brasileña, denota, en este tema, algunos aportes que valen ser mencionados. Sostiene que: *"...o que se transfere á esfera local/municipal, sao apenas os processos administrativos, gerenciais, nao o políticos e decisorios"* (Montaño, 2002).

Teniendo en cuenta la trayectoria histórica de nuestro país así como los elementos políticos mencionados, es adecuado considerar algunas apreciaciones que desde este análisis nos surgen. Lo indicado en este capítulo nos da las pautas como para considerar que los procesos descentralizadores responden a lógicas diversas e incluso contradictorias. Del análisis en este documento acerca de la descentralización, como herramienta de las políticas sociales en el escenario neoliberal, surge como saldo: políticas sociales predefinidas, desde un aparato estatal que no contempla las particularidades que toman las demandas (antecedentes estas de los derechos sociales, como lo señala Marshall; mencionado en primer capítulo), en la realidad. Por eso las políticas sociales se definen -como se ha dicho en este trabajo- bajo la forma de paquetes de servicios mínimos que ponen en cuestión la efectivización de derechos sociales a través de políticas sociales. Siendo fundamental entonces las condicionantes de su entorno y la perspectiva desde la cual se posicionen. Es así que Veneciano sostiene que: *"Las visiones neoinstitucionalistas de los ochenta, "(...)" llevan implícita la visión de la política como un factor distorsionante, que introduce irracionalidad en el funcionamiento de la sociedad orientado al mercado."* *"Esta visión de la reforma se puede vincular a los que fundamentan las propuestas de desregulación de la economía, de reducción del Estado y de descentralización con funciones privatizadoras cuyo objetivo es transferir a la sociedad muchas de las funciones estatales, "(...)", que buscan reducir*

*costos y responsabilidades del Estado* (Veneciano *in* Lournaga, 2001: 122-123). Enfoque, este, que, según la misma autora, ha tenido influencia sobre las políticas descentralizadoras implementadas en la actualidad en Latinoamérica (Veneciano *in* Lournaga, 2001: 123).

De lo cual se puede inferir que constituye una alternativa, para superar esta situación y característica de país en su condición de unificación política y tradición centralista, la adopción de un enfoque que nos permita ver la problemática desde una posición que contemple la perspectiva del colectivo implicado; abriéndose la posibilidad de tomar en cuenta las diferentes visiones que sobre los problemas se tenga de la realidad. Generando de esta forma una panorámica más adecuada, acorde a la complejidad de estos procesos ya que consideramos central la óptica que los implicados tienen de su realidad y generando además con esto los espacios para la construcción de respuestas colectivas e integradas y más específicas a las particularidades de la realidad. Siendo fortalecedor de una perspectiva política diferente a la que mencionamos y describimos en párrafos anteriores. Los procesos democratizadores no sólo deben ser entendidos en términos formales sino en "*la participación de las mayorías ciudadanas en el diseño, construcción y control de políticas públicas que a ellas van destinadas*" (Revello, 1999).

En el momento histórico actual, los lineamientos directrices de las políticas sociales relegan la importancia de los colectivos sociales y con ello de la participación de estos. Para Demo, la importancia de la participación de los ciudadanos, en estos procesos, vale, si se concibe a la participación vista como autopromoción. Desde la óptica de este autor, el eje político de la política social se centra en la participación; tornándose central en su análisis la "*autopromoção*", como posibilidad de autosustentación. Afirma que la participación no puede ser entendida como dada, ni acabada, pues, ella existe en la medida que es conquistada. "*Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma*"

(Demo, 1993: 13). Los elementos definidos nos permiten considerar la verticalidad del diseño descentralizador, permitiéndonos esto encontrar una explicación primaria a las flaquezas de la descentralización en nuestro país.

También fundamento es la apreciación de que: *“La autonomía del Estado, “(...)” no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal, por el contrario, solo dando participación a los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas. Sólo a través de la inserción en la sociedad- y de la sociedad en el Estado- se logra la sustentabilidad política, articulando redes y arenas de negociación”* (Veneciano, 2005: 32). Desde Demo se plantea que: *“...nao existe o processo participativo, se nao acontecer alguma coisa na estrutura das desigualdades, cujo problema nao pode somente ser buscado fora de nós”* (Demo, 1993: 22). *“...é muito decisiva a participação dos interessados, que têm na sobrevivência material nao somente uma necessidade basica, mas igualmente um direito fundamental”* (Demo, 1993: 24-25). Tomamos estas consideraciones y argumentaciones en tanto las entendemos apropiadas como alternativa a la impronta que toma la descentralización en nuestros tiempos.

Puede sostenerse, entonces, que la forma en que se instrumente y los contenidos que se le adjudiquen a la descentralización determinarán el sentido de su desarrollo. Recordando que existen varias descentralizaciones posibles y su eficacia dependerá desde qué paradigma se la aplique. Siendo esto a nuestro entender, central ya que determina el “efecto” que con ella se quiere.

De lo tratado, se puede considerar la existencia de cierta tensión entre diferentes perspectivas con que los procesos descentralizadores pueden llevarse a cabo, dándose incluso esta tensión, dentro de un mismo sistema social y país o región. Tensiones que llegan a confundir lo que se pretende con la descentralización. Pues esta, no es una forma de organización que funcione aislada sino que ella responde a diseños y lógicas

macrosociales, constituye una herramienta en las políticas sociales que puede tener diferentes usos y estar destinada al logro de objetivos diversos, depende desde que perspectiva se la defina. Una vez más cabe aquí a tomar en cuenta apreciaciones hechas por Veneciano en cuanto a que: *"La centralización como la descentralización puede considerarse como dos formas de organización: político-territorial y económico-territorial del Estado, (...) pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen, (...); y tomar distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiran, con sus diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil,..."* (Veneciano,2005: 45).

Estamos en condiciones de señalar aquí, que la descentralización como herramienta de las políticas públicas, desde la lógica del estado todo y con ello de los gobiernos nacionales de nuestro país así como de América Latina; se manifiesta en este marco como un modo de desplazamiento a la periferia de las demandas que se ejercen sobre el centro del aparato estatal, siendo una reforma estatal que se dirige a dar respuesta a problemas de distribución de recursos y potestades dentro de este, para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional (Veneciano, 2005: 24).

De esta forma la descentralización se enmarca en procesos de Reforma del Estado y estará y está condicionada a la realidad histórica que vive, siendo prisionera de algunas ataduras y tradiciones que encuentran algunas de sus raíces en el aparato político-institucional uruguayo, y otras en lógicas del sistema político-económico internacional, condicionando su progreso y desarrollo o determinando el sentido de ese desarrollo.

Orientarnos hacia una descentralización, concebida desde otra perspectiva, (como por ejemplo la democratizante, utilizando la terminología de Coraggio), exige superar las funciones que tienen hoy las políticas sociales, en el momento que en cuanto a ella estamos anclados, es decir, superar la postura de descentralización como desconcentración y como



traslado de competencias, de administración, gestión, etc;. Esto requiere modificar la funcionalidad que tiene hoy la descentralización dentro de las políticas sociales, en la lógica neoliberal, buscando fortalecer el factor político en estos procesos, lo cual podría dar lugar, además, al fortalecimiento de la participación ciudadana

### **Descentralización en los Municipios**

La descentralización en muchas oportunidades implica desde su definición "distribución de poder" a demás organismos, estatales o de la sociedad civil, como por ejemplo a los municipios. Consideramos importante realizar mención a la descentralización a través de los municipios en tanto ella constituye una manifestación de las políticas descentralizadas del momento actual. En este caso, Veneciano analiza que: *"...muchas de las descentralizaciones político-institucionales implementadas -o políticas que se ejecutan descentralizadamente- en América Latina, por la vía de los hechos más que por una adscripción a un paradigma, transfieren responsabilidades gubernativas sin los recursos necesarios para cumplirlas. Esto es lo que se ha denominado "(...)" 'municipalización por defecto' "* (Veneciano, 2005: 28). Entiende que: *"...se presenta un proceso de traslado de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales, que comienzan a trascender sus funciones tradicionales,..."* (Veneciano, 2005: 55).

Así se delega a los municipios (así como al tercer sector) tareas, actividades, gestión de servicios, que tradicionalmente fueron función del Estado en su conjunto, tales como: lucha contra la pobreza, políticas de empleo, programas de salud y de atención a la infancia, etc (Veneciano, [www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano), 2005).

El Estado, como institución, no demuestra estrategias que perfilen diseño e implementación de políticas nacionales, respecto a la descentralización, separadas de la concepción de esta como traspaso de obligaciones a cumplir. Para conceptualizar la delegación de responsabilidades a los gobiernos locales, cabe traer a escena las consideraciones de Lournaga a cerca de que: *“ La descentralización y municipalización han sido incorporadas como recurso en muchas de las cartas constitucionales de los países de la región,...”*. *“En la mayoría de los casos, más que un propósito político, estas disposiciones han instaurado mecanismos de transferencia presupuestaria e institucional que materializan el objetivo de la descentralización en formas específicas de delegación de funciones del estado central hacia los ámbitos locales”* (Lournaga, 1999: 6-7).

La responsabilidad y la función que se deposita en los municipios se enfrenta, a nuestro entender, con las dificultades para cumplirlos y llevarlos a cabo de forma adecuada ya que no cuentan con las herramientas necesarias para asistir a problemáticas que exceden límites municipales o regionales y que responden a lógicas de la sociedad capitalista toda. Pertinente es recordar que: *“...ante el aumento de las demandas sociales por una mayor expansión y calidad de los servicios y de la visibilidad de los gobiernos locales como centros proactivos de desarrollo, la administración municipal aparece exigida a una revisión de sus prácticas y rutinas de gestión”* (Lournaga, 2001:164).

Tenemos elementos como considerar que las políticas sociales se enmarcan dentro de un proceso de descentralización, donde se delega, por ejemplo, a los municipios, la actividad social del Estado; actuando como la misma autora define de *“verdaderos ‘bomberos’ ante una situación de recesión y sobre todo, de incertidumbre”* (Veneciano, [www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano), 2005). Habilitándonos a considerar lo que Montañó argumenta en cuanto que: *“Tavares caracteriza isto como “processo de descentralizaçao destrutiva”, por desenvolver, por un lado, o desmonte de políticas sociais existentes- “( )”*

*sem deixar nada em substituição, e, por outro lado por delegar aos municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários” (Tavares in Montaña, 2002).*

*Además: “En los hechos se procesa una ‘municipalización de las políticas’ ya que el Estado a nivel nacional ya no puede dar cuenta de las políticas sociales universales ni de desarrollo del modelo desarrollista y esto es funcional a una visión de gobernabilidad que, ante la saturación de las demandas hacia el Estado, las deriva a instancias periféricas en vez de procesarlas de manera diferente” (Veneciano, [www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano), 2005).*

Bajo este panorama la políticas sociales descentralizadas para nada contribuyen en la efectivización de derechos sociales desde una concepción de universalidad ya que ella esta sujeta al contexto histórico que la encuadra, pues los recursos son cada vez más escasos y las necesidades son cada vez más numerosas; la búsqueda de una descentralización real y profunda debe implicar una mayor equidad. Superar esta realidad debiera empezar a forjar la concepción de la descentralización como mecanismo de superación, para forjar la expansión de las políticas sociales.

En un momento histórico de transformaciones del Estado, de desmantelamiento del Estado de Bienestar y de los efectos de la reconversión económica sobre el incremento de la pobreza y exclusión además del incremento del desempleo, quienes ahora tienen el cometido de desarrollar estrategias para la efectivización de derechos sociales se encuentran en sus ámbitos de acción, con “obligaciones” que nunca fueron de su competencia cumplir. Tampoco dentro del sistema capitalista se generan los mecanismos para reparar y superar las dificultades con las que

se encuentran los organismos que ahora tienen esos cometidos, como para permitir e impulsar al desarrollo autónomo de estos gobiernos, en las materias que a ellos se les responsabiliza a asistir, y si además estos se posicionan entre sus escasas posibilidades y recursos para satisfacer las demandas y la presión de la sociedad exigiendo la maximización de la calidad de los servicios y las políticas. Lo cual nos acerca a entender que la efectivización de derechos sociales se reduce una distribución, pauperizada de recursos, sin generar con esto status de ciudadanía.

También Coraggio realiza algunas menciones en cuanto a estas reflexiones que valen traerlas a escena. Considera que la descentralización pensada como traspaso de la gestión de servicios estatales, constituye una bandera de los organismos internacionales controlados por gobiernos de países centrales, siendo su objetivo legitimar la desestatización y privatización en la periferia (Coraggio, 1991: 70).

El avance y la consideración de las múltiples dimensiones que atraviesan la realidad nos permite señalar que descentralizar en tiempos de globalización, de políticas neoliberales y en un estado y sistema político centralista, exige un esfuerzo y una apuesta mucho mayor, tal que pueda romper estas cadenas y forjar una concepción transformadora, de manera tal que se tienda a promover políticas sociales cuyo objetivo primordial no se asiente en el alivio de la pobreza extrema, la compensación, sino que ellas sean pensadas y ejecutadas con la intención y el propósito de constituir mecanismos de promoción de ciudadanía, para lo cual se debe dar, en estas políticas, centralidad a la concreción de derechos sociales.

Si traemos en este momento, la situación en la que se enmarcan las políticas sociales hoy, bajo la bandera de la focalización, privatización, bajo el amparo de los gobiernos y las elites neoliberal que bregan por la retirada del Estado así como la determinación de regulación del mercado,



nos cabe cuestionarnos si la descentralización en este contexto no se vuelve objeto de manipulación en el escenario neoliberal. Encontrando respuestas a esto cuanto que: *“ La descentralización, (...)” se percibe básicamente como un fenómeno fiscal pero dentro de un paquete de reformas que implican desregulaciones, privatizaciones...”* (Veneciano, [www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano), 2005).

Distinguiéndose además conexión con la cultura política estado-céntrica de nuestro país. Una reafirmación más a estas apreciaciones es lo señalado por Veneciano al señalar que: *“muchas de las descentralizaciones político-institucionales implementadas (...)”, en América Latina, (...)”, transfieren responsabilidades gubernativas sin los recursos necesarios”* (Veneciano, 2005: 28).

Vinculado con lo anterior y como síntesis de lo que en estos capítulos hemos venido analizando, sirve resumir nuestro análisis en que: *“ Bajo la nomenclatura de los principios de libertad, la “descentralización” (...)” esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial (...)”, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político”* (Coraggio, 1991: 67).

## **REFLEXIONES FINALES**

En el proceso de realización de este documento hemos transitado por conflictos, interrogantes y cuestionamientos intelectuales que han permitido, consideramos, evolucionar en este proceso de estudio y enriquecer el desarrollo del mismo.

No creemos con este trabajo haber agotado nuestra sed de investigación y estudio sobre esta temática, pero hemos podido apropiarnos de algunos conocimientos de fundamental importancia. Lo cual nos permite concluir algunas apreciaciones, fruto de este proceso de estudio.

El transcurso de este documento ha posibilitado fortalecer y nutrir nuestra concepción acerca de los derechos sociales y de lo que ellos implican. Las sociedades desarrollan mecanismos para efectivizar esos derechos y con ello la ciudadanía; constituyen estos, a nuestro entender, "garantías de bienestar" en el marco del sistema capitalista. Pero estas "garantías" se ajustan según el contexto histórico que lo determine, no siendo patrones establecidos absolutamente, fijos de una vez y para siempre. Consideramos que la significación de los derechos (referida por Marshall), en el neoliberalismo, se ha desvirtuado en los hechos, en el marco de las políticas sociales. En este contexto, ya no se instituye con ellos el bienestar de la población dotándolos a su vez de status ciudadano, sino que puede apreciarse cierta pauperización de las políticas sociales en si y con ello los derechos sociales se reducen en su significación y sentido, en ocasiones, a la mínima expresión.

Frente a esto se subyuga con lo anterior también la concreción de ciudadanía, a través de los derechos sociales, reduciéndose los espacios de participación ya que no constituye un objetivo del proyecto social imperante. En torno a este tema puede mencionarse que: *"Talvez nao esteja em nossos*

*hábitos participar. É mais prático receber as coisas dos outros, mesmo porque é em projeto milenar viver ás custas dos outros. Em grande parte a história da humanidade é profundamente isto. Na verdade, é uma situação provocada por uma sociedade autoritaria e que convive com regimes autoritarios. A tal ponto, que a participação asusta” (Demo, 1993: 25).*

Las últimas tres décadas han significado cambios en un mundo que se globaliza la información, no siendo así la distribución de recursos. Así los Estados se transforman tras los cambios en sus contextos, estos modifican sus estructuras con respecto a la efectivización de derechos sociales, en un mundo signado por el avance científico-tecnológico, donde la efectividad económica, al servicio de la acumulación del capital, debe primar. Hemos podido develar, en este proceso de estudio, que la efectivización de los derechos sociales en este marco a través de las políticas sociales toma características particulares a las que presentaba en las décadas anteriores.

Las políticas sociales, presentan características las cuales, son funcionales a las leyes y lógicas del sistema que las contiene. Ellas responden y son reflejo de una concepción de sociedad y estado. En el escenario histórico-actual, las políticas sociales adoptan diversas estrategias y herramientas para una efectivización de derechos que, en muchas ocasiones, es cada vez más "virtual", en el sentido de que lo que se propaga con ellas es aun más el estigma de ser pobre en oposición a la adopción de status ciudadano, desde la concepción de Marshall. Una de las explicaciones, la encontramos en el hecho de que se modifican las formas de atención a las secuelas de la cuestión social. Es decir, la atención a una demanda o a un derecho social vulnerado se dirige a la prestación de un servicio mínimo, con carácter asistencial, donde en esas políticas lo que se trata es de mantener el orden, no estando latente, en los objetivos de estas, fortalecer la concepción de ciudadanía y de derechos sociales, de los sectores sumergidos de la sociedad.

Los profundos cambios vividos en el mundo en las últimas décadas, se han hecho presentes también en nuestro país, con características particulares. Cambios y transformaciones en el ámbito económico, cultural, social y político, que responden a una funcionalidad del sistema y orden social vigente. Es dentro de esta realidad que los países latinoamericanos toman tintes particulares, así como Uruguay. En ellos, las reformas estatales modificaron el patrón de efectivización de los derechos sociales.

Nuestro país, en este marco, ha tenido sus particularidades, condicionando el desarrollo con ello de sus políticas. La evolución histórica y política del país se ha marcada por un fuerte centralismo que ha condicionado el desarrollo de las instituciones locales tanto en lo formal como en lo político. Más que responder a la existencia de identidades locales o comunidades, los departamentos fueron constituidos "desde el centro" como solución político-administrativa de fuerte énfasis electoral. En suma, la lógica de la política a nivel local es también tributaria (hasta en la forma de nacimiento de sus instituciones) de la política nacional, fuertemente marcada por las identidades partidarias y la tradición centralista del estado. (Lauraga, 1999: 13).

Ante los cambios en el contexto histórico y con ello las nuevas manifestaciones de la cuestión social, las sociedades establecen nuevas formas de prestaciones sociales, servicios sociales, etc; así las políticas desarrollan mecanismos que posibilitan la "asistencia". Una herramienta de estas, ha sido la descentralización, la cual se ha podido comprobar en el desarrollo del documento presenta varias acepciones. Su significación y resultado está sujeta al paradigma que la contenga. Del estudio detallado, podemos señalar cierta tendencia a la manipulación de la descentralización o el doble discurso que con ella se realiza, en el sentido de que se reduce generalmente a una mera delegación de funciones, excluyendo de sí la búsqueda de apropiación de nuevos espacios, o redistribución de poder. Por eso hemos podido corroborar a partir de este estudio, que ella no constituye por sí sola su funcionalidad y sentido sino que significa una herramienta al



servicio de un proyecto mucho más amplio. Así los derechos sociales pasan, en varias ocasiones, a regionalizarse en su efectivización o concreción, en el sentido de que estos, producto de la coyuntura histórica de los países latinoamericanos, pasan a ser responsabilidad del tercer sector o de la gestión de los municipios. Pero cabe resaltar también que la descentralización no siempre logra lo que desde las definiciones de este documento se han registrado, o sea, derivar poder a la sociedad civil.

De esta forma la descentralización tiene su surgimiento en una coyuntura de reforma del estado donde el objetivo primario de estas era la reorganización del estado en un momento histórico determinado. La descentralización, sujeta al entorno que la contiene, se ha presentado como una estrategia de redistribución de poder. En los hechos esta pretensión entra a jugar con diversos intereses, lo cual hace que los objetivos, de esta estrategia y herramienta de las políticas sociales, dependa de una lógica de sociedad y de país. Si bien en nuestro país existen proyectos descentralizadores de particular trayectoria, vale mencionar que el Uruguay encuentra en su seno la tensión entre políticas, por un lado, focalizadas, descentralizadas y por otro lado, una estructura de país centralista donde hay políticas sociales que siguen estando centralizadas, y donde además la redistribución de poder del centro a la periferia no ha constituido un objetivo político nacional. Es así que la descentralización alcanzará logros y avances según el proyecto político que la contenga.

Nos parece acertado tomar una frase que resume de alguna manera, a nuestro entender, el momento histórico presente: *"Vivimos en un mundo cautivo, desarraigado y transformado por el colosal proceso económico y técnico-científico del desarrollo del capitalismo que ha dominado los dos o tres siglos precedentes"* (Hobsbawm, 1998: 576).

De esta forma, nada ocurre en nuestras sociedades de forma aislada, sino que el funcionamiento que tiene hoy ella hace que los fenómenos sociales tomen sus particularidades tanto en su manifestación

como en su atención. Así los mecanismos para el apaciguamiento de las desigualdades se diseñan y constituyen bajo el “prerrequisito” de mantener y sostener el orden social vigente. Es en este escenario en el que se da la tensión de los objetivos y propósitos que se persiguen con las políticas sociales.

Sin pretender haber establecido, ni llegado a conclusiones y premisas definitivas, este proceso de estudio sirvió para comprender con mayor profundidad algunos fenómenos contemporáneos, habiendo generado además una inquietud de investigación y estudio por esta temática que no se acabará en este documento.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ❖ Bentura, P. Reforma del Estado, construcción de un marco explicativo. *In: Primer Coloquio, Brasil-Uruguay, 2002.* 1-10pp.
- ❖ Borgianni, E; Montaña, C y otros. La política social hoy. Cortez Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, Brasil, 2000.
- ❖ Castel, R. La Nueva Cuestión Social. *In: La Metamorfosis de la Cuestión Social.* México: Paidós, 1997. 389-463pp.
- ❖ Castel, R. Prólogo. *In: La Metamorfosis de la Cuestión Social.* México: Paidós, 1997. 14-24pp.
- ❖ Castellano, E. "Uruguay: un caso de Bienestar de Partidos". **Revista uruguaya de Ciencia Política** nº9, Montevideo, 1996. 107-126 pp.
- ❖ Claramunt, A. "Descentralización y participación: posibilidades y límites". **Revista de Trabajo Social** nº 21, EPPAL, Montevideo, 2001.
- ❖ Coraggio, J. "Las dos corrientes de Descentralización en América Latina". **Cuadernos del CLAEH** nº56, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, 1991. 63-78pp.
- ❖ Coutinho, C. "Notas sobre Ciudadanía e Modernidade". **Praia Vermelha.** Ciclo de debates sobre Modernidade, Sao Paulo, 1994. 145-165pp.
- ❖ Coutinho, C. Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía. *In: La Política Social hoy.* Sao Paulo: Cortez, 2000. 103-118pp.

- ❖ Hobsbawm. El derrumbamiento, Tercera Parte. *In: La Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo, 1998. 403-576pp.
- ❖ Iamamoto, M. O Serviço Social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional, Cortez, Sao Paulo. 1999.
- ❖ Kósik, k. Dialéctica de la totalidad concreta. *In: Dialéctica de lo concreto*. México: Grijalbo, 1996. 23-77pp.
- ❖ Kymlicka, W. "El retorno del ciudadano". **Agora** nº 7, Buenos Aires, 1997. 5-25pp.
- ❖ Laurell, A. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. *In: La Política Social hoy*. Sao Paulo: Cortez, 2000. 233-259pp.
- ❖ Lournaga, M. Descentralización sin Municipalización: reforma del estado y gobiernos subnacionales en Uruguay. Montevideo, 1999.
- ❖ Lournaga, M. La Geografía de un cambio. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2001.
- ❖ Magri, A. Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal. *In: La geografía de un cambio*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2001. 101-119pp.
- ❖ Marshall, T. Ciudadanía, Clase Social y Status. Zahar, Rio de Janeiro, 1967.
- ❖ Midaglia, C. "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa". **Fronteras** nº 1, Uruguay, 1995. 55-82pp.
- ❖ Montaña, C.: La Naturaleza del Servicio Social en su Génesis. *In: La naturaleza del Servicio Social*. Sao Paulo: Cortez, 2000. 7-79pp.



- ❖ De Leon, E. "Sociedad posajuste y modernidad tardía: entre memoria y libertad". **Cuadernos del CLAEH** n°78-79, Montevideo, 1997. 300-319pp.
- ❖ De Martino, M. "Una breve aproximación a la producción de conocimientos y procedimientos metodológicos". **Revista de Trabajo Social**, n° 17, EPPAL, Montevideo, 1999. 54-62pp.
- ❖ Demo, Pedro. *Participação é conquista*. Cortez, Sao Paulo, 1993.
- ❖ Faleiros, V. *Estratégias em Serviço Social*. Cortez, San Pablo, 1997. 20pp.
- ❖ Filgueira, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. *In: Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Costa Rica: FLACSO/SSRC, 1998. 71-110pp.
- ❖ Filgueira, H. Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades. *In: Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Piados, 1999. 147-169pp.
- ❖ Fleury, M. A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas. *In: Estado sem Cidadãos*. Brasil: Fiocruz, 1991. 9-57pp.
- ❖ Garcia, A. Dimensiones y principios en Trabajo Social: Reflexiones desde la intervención profesional. *In: Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. Montevideo: DTS, 2001. 26-42pp.
- ❖ Heller, A. Estructura de la vida cotidiana. *In: Historia de la vida cotidiana*. Barcelona: Grijalbo, 1972. 39-69pp.

e serviço social" escola de Serviço Social USRJ, Rio de Janeiro  
11 y 12 de Abril de 2002.

- ❖ Pastorini, A. Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal. *In*: Tesis de Maestría en Servicio Social "O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal", UFRJ, Rio Janeiro, 1995
- ❖ Pereira, P. Do mínimo ao ótimo de satisfação da necessidades mediante o conceito de básicos sociais. *In*: Necessidades humanas: subsidios á crítica dos mínimos sociais. Brasil: Cortez, 2000. 16-36pp.
- ❖ Pereira, P. La política social en el contexto de la seguridad social y del *Welfare State*: la particularidad de la asistencia social. *In*: La Política Social hoy. Sao Paulo: Cortez, 2000. 149-156pp.
- ❖ Revello, M. Descentralización y participación: la experiencia montevideana. Octubre de 1999.
- ❖ Veneciano, A. Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la Descentralización participativa de Montevideo. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- ❖ Veneciano, A. Descentralización participativa: el caso de Montevideo. *In*: La geografía de un cambio. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2001. 121-152pp.
- ❖ Veneciano, A. "Escenarios e incertidumbres de lo local en Uruguay". **Sociedade em Debate** nº 4, Brasil, 1999. 1-19pp.

## **Fuentes Documentales**

- ❖ Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- ❖ Veneciano, A. La descentralización centralizada y el Desarrollo Local en Uruguay.  
[www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneciano),  
2005.